

## **Sull'esecuzione delle sentenze della Corte costituzionale (per mezzo del potere sostitutivo)**

di Cesare Mainardis

(in corso di pubblicazione in "Le Regioni", 2012)

1. Nell'ambito di un intervento normativo espressamente rivolto ad assicurare la stabilità finanziaria del nostro Paese, il legislatore statale introduce due disposizioni che, ai fini del *coordinamento della finanza pubblica*, prevedono rispettivamente: i) l'obbligo per le Regioni, "*tenute a conformarsi a decisioni della Corte costituzionale*", di comunicare entro tre mesi al Governo "*tutte le attività intraprese, gli atti giuridici posti in essere e le spese affrontate o preventivate ai fini dell'esecuzione*" (comma 14 dell'art. 20 del D.I. n. 98/2011); ii) "*in caso di mancata o non esatta conformazione alle decisioni*" della Corte costituzionale, l'esercizio, da parte del Governo, del potere sostitutivo di cui all'art. 120 comma 2 Cost., con la procedura di cui all'art. 8 della L. n. 131/2003 (comma 15 art. 20 cit.).

La Corte costituzionale, con la pronuncia annotata, respinge le doglianze regionali che facevano leva sulla asserita natura di norma di dettaglio del comma 14 cit. (lesivo pure dell'autonomia finanziaria delle Regioni), e sulla previsione di un potere sostitutivo in contrasto con i principi di tassatività e specialità, attivabile in assenza dei presupposti di cui all'art. 120 comma 2 Cost. e privo di adeguate garanzie procedurali. E la motivazione della decisione offre spunti di riflessione almeno sotto due profili, peraltro intrecciati tra loro: il primo relativo alla configurazione che, anche in forza di questa sentenza, va sempre più assumendo il potere di intervento statale ex art. 120 comma 2 Cost. nell'ambito delle relazioni Stato – autonomie territoriali; il secondo, di rilevante impatto teorico, relativo all'efficacia giuridica delle decisioni costituzionali nel nostro ordinamento.

2. Partiamo dal primo profilo. Come noto, la giurisprudenza costituzionale ha dato un contributo decisivo nel ricostruire le coordinate del potere di intervento statale introdotto dal legislatore costituzionale con la riscrittura dell'art. 120 Cost.: delineando un potere *aggiuntivo* alle ordinarie previsioni di sostituzione tra livelli di governo, e *straordinario* poiché rivolto a fronteggiare emergenze istituzionali causate

dalla compromissione degli interessi essenziali enunciati dalla disposizione costituzionale<sup>1</sup>. E questa natura emergenziale del potere statale, vera e propria *extrema ratio* a tutela dell'unità e indivisibilità della Repubblica ex art. 5 Cost., ha trovato poi accentuazione nella giurisprudenza successiva sotto tre aspetti: l'ampliamento *dell'ambito di applicazione* della fattispecie, riferito ad inadempimenti non solo amministrativi ma anche normativi da parte delle Regioni<sup>2</sup>; l'estensione dei *presupposti di attivazione*, non più circoscritti alla sola inerzia ma comprendenti anche l'inadempimento nella (e quindi l'insufficiente) tutela degli interessi menzionati dalla disposizione costituzionale<sup>3</sup>; infine, la prassi legislativa e gli orientamenti giurisprudenziali formati in materia di *commissariamento delle Regioni per il rientro dai disavanzi sanitari*: con gli atti adottati dai commissari *ad acta* che, in nome dell'unità economica dell'ordinamento, hanno assunto contenuti sostanzialmente legislativi (abrogando norme di legge, inibendo l'attività normativa regionale in quel settore, regolando procedimenti amministrativi)<sup>4</sup>.

A questa interpretazione estensiva della sostituzione ha fatto però da contrappeso una delimitazione rigorosa delle condizioni di attivazione del potere statale: è necessario infatti che ricorra una "vera e propria emergenza istituzionale di particolare gravità", con "rischi di compromissione" dei valori enunciati dalla disposizione<sup>5</sup>. E si tratta di una delimitazione che il giudice costituzionale non si è limitato ad enunciare, ma ha fatto valere a tutela dell'autonomia regionale in due circostanze: pronunciando l'annullamento di previsioni di legge statale adottate in assenza dei presupposti ricordati<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> C. cost. 43/2004, annotata in questa Rivista da F. Merloni, *Una definitiva conferma della legittimità dei poteri sostitutivi regionali, 2004, 1074 ss.*

<sup>2</sup> Seppure incidentalmente, C. cost. 236/2004; ma vedi anche l'art. 8 comma 1 della L. n.131/2003 (di attuazione del Titolo V riformato).

<sup>3</sup> Ad es., C. cost. 227/2004: cfr., volendo, C. MAINARDIS, *Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale*, Milano, 2007, 132 ss.

<sup>4</sup> La giurisprudenza costituzionale, per un verso, ha negato che gli atti adottati dai commissari *ad acta* abbiano natura legislativa (C. cost. 361/2010); per l'altro, però, ha ammesso che i predetti atti costituiscano un limite di legittimità per le leggi regionali (Corte cost. 2/2010), avallando inoltre una prassi di atti commissariali che abrogano disposizioni legislative regionali e che «sostituiscono» la legge come base legale per l'adozione di successivi provvedimenti amministrativi: in argomento, M. BELLETTI, *Poteri statali di garanzia e decisione ultima, commissariamenti e centralizzazione delle decisioni, in questa Rivista, 2011, 499 ss.*

<sup>5</sup> Ancora C. cost. 43/2004.

<sup>6</sup>

Vedi C. cost. 371/2008 e 165/2011.

La sentenza che si commenta aggiunge un tassello ulteriore nella configurazione dell'istituto, mantenendosi però nel solco della giurisprudenza precedente: l'inerzia o l'insufficiente tutela degli interessi in gioco può derivare anche dall'inadempimento ad una pronuncia della Corte, le cui prescrizioni costituiscono, nel caso di specie, il parametro interposto a cui rapportare l'attività regionale; al contempo, è sempre al giudice costituzionale che spetta l'ultima parola sulla sussistenza di una vera e propria "*emergenza costituzionale*" che legittimi l'attivazione del potere sostitutivo (dal momento che la Regione può contestare l'intervento statale e la correlata valutazione sulla lesione dell'unità giuridica ed economica o sulla compromissione dei diritti fondamentali).

2.1. Ciò detto, la pronuncia della Corte lascia aperte diverse questioni interpretative la cui soluzione può incidere in maniera significativa sullo statuto giuridico della sostituzione ex art. 120 Cost.

In particolare, un primo punto decisivo per valutare le ricadute applicative della decisione in commento mi pare quello relativo al presupposto legittimante dell'intervento statale: il potere governativo può scattare solamente di fronte ad inadempimenti nei confronti di sentenze rese *in materia* di coordinamento della finanza pubblica? oppure ogniqualvolta l'inerzia regionale comprometta *l'interesse costituzionale* al coordinamento della finanza pubblica, declinato sotto forma della necessaria stabilità del bilancio aggregato dello Stato? A far propendere per la seconda tesi è innanzitutto l'argomento *letterale*, legato alla formulazione della norma di legge: gli obblighi informativi ed il potere sostitutivo sono imposti alle Regioni "*ai fini del coordinamento della finanza pubblica*", e a seguito di – generiche, si badi bene - "*decisioni della Corte costituzionale*". Ma nella stessa direzione conduce anche la lettura della *motivazione* della sentenza, incentrata sulle conseguenze di segno negativo che l'inadempimento regionale potrebbe causare in particolare per i diritti civili e sociali delle persone, oltre che per l'unità giuridica ed economica dell'ordinamento. Il presupposto per la sostituzione statale, insomma, non è la compromissione dei vincoli di bilancio in quanto tali ma le ricadute che ciò può comportare sugli interessi essenziali di cui parla l'art. 120 comma 2 Cost.: se così è, il pregiudizio per la stabilità finanziaria del Paese e, in via mediata, per i valori enunciati dalla norma costituzionale può derivare dall'inadempimento di qualunque

sentenza della Corte relativa ad atti normativi o amministrativi che incidano, in positivo o in negativo, sugli equilibri di bilancio e a prescindere dalla circostanza – ecco il punto - che l’ambito materiale dell’armonizzazione dei bilanci pubblici abbia rappresentato oggetto *esclusivo o prevalente* di contenzioso.

Una seconda osservazione. In linea teorica, è scolastico osservare come, in astratto, le “*decisioni*” costituzionali a cui si riferisce la norma di legge possano essere rese in un giudizio di legittimità in via principale o incidentale, oppure in un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni; possano essere di accoglimento (semplice, additivo o sostitutivo), di rigetto o di inammissibilità; possano presentare contenuti che, come noto, non si esauriscono nel giudicare fondata o infondata la questione sollevata – o il motivo di ricorso proposto – ma nella misura in cui contengano una componente interpretativa (di rigetto o di accoglimento) impongono una attività ermeneutica che colleghi dispositivo e motivazione.

Ora, quali fattispecie integrano la “*mancata o non esatta conformazione alle decisioni*” della Corte costituzionale che, “*ai fini del coordinamento della finanza pubblica*”, giustificano un intervento sostitutivo statale ex art. 120 Cost.? La domanda è di cruciale importanza poiché, a ben guardare, la risposta determina anche i contenuti che il potere sostitutivo statale può assumere e la correlata compressione che ne deriva per l’autonomia regionale. Facciamo un’ipotesi, tra le tante possibili: se una legge o un atto amministrativo regionale viene adottato violando competenze statali (affermate in una decisione della Corte costituzionale) e minando, al contempo, gli equilibri di bilancio, la prima strada a disposizione dello Stato per il ripristino della legalità costituzionale è il ricorso al contenzioso innanzi al giudice costituzionale; ma, alla luce della decisione in commento, deve ammettersi anche un intervento dello Stato che, ex art. 120 comma 2 Cost., “sostituisca” direttamente gli atti illegittimi adottati dalla Regione con altri conformi a Costituzione?

E così, ad esempio: con la sentenza n. 187 del 2012 la Corte costituzionale ha respinto le censure regionali avverso una disposizione di legge che ha reintrodotto i *ticket* sanitari, lasciando però “*alle Regioni la possibilità di scegliere in un ventaglio di strumenti concreti da utilizzare per raggiungere gli obiettivi di riequilibrio finanziario*”: ovvero l’introduzione di misure di partecipazione, previa verifica di equivalenza sotto il profilo dell’equilibrio finanziario, da parte di un “*Tavolo tecnico*” istituito in sede ministeriale; oppure la stipula di un accordo con i Ministeri dell’economia e della salute per adottare misure alternative. Ora, si ipotizzi che una Regione scelga le

predette soluzioni alternative all'introduzione dei *ticket*, omettendo però gli adempimenti procedurali (il vaglio del cd. Tavolo tecnico, o l'intesa con i Ministeri), oppure che l'attuazione regionale non sia rispettosa degli accordi conclusi o dei controlli esperiti in sede statale: è allora ipotizzabile un atto di intervento statale che si "sostituisca" alle decisioni illegittime già assunte dalla Regione, rispettando il procedimento di leale collaborazione e/o recependo gli accordi raggiunti tra le due parti?

E' evidente che, imboccata questa strada, il punto d'arrivo è una dilatazione davvero significativa dell'ambito di applicazione del potere sostitutivo statale ex art. 120 Cost. Tuttavia, è proprio dalla lettera delle disposizioni legislative (oggetto della pronuncia che si commenta) che è possibile ricavare un'interpretazione più circoscritta della fattispecie: le decisioni rispetto alle quali la "*mancata o non esatta conformazione*" legittimano l'intervento sostitutivo sono infatti solamente quelle che richiedono da parte regionale "*attività ..., atti giuridici ... e spese affrontate o preventivate ai fini dell'esecuzione*". Ed è l'inciso finale a delimitare i presupposti dell'intervento statale, che potrà scattare qualora, a seguito di una sentenza della Corte, la Regione (al fine appunto di dare "*esecuzione*" alla pronuncia) debba compiere *determinate* attività e adottare *determinati* atti, i quali potranno divenire oggetto di "sostituzione". Ma la vigilanza del potere centrale non potrà trasformarsi in una sorta di controllo generalizzato sul rispetto da parte regionale delle pronunce della Corte, sino al punto di configurare una sistemica alternativa al ricorso giurisdizionale ogniqualvolta una legge o un atto amministrativo regionale risulti in qualche modo in contrasto con una precedente decisione costituzionale che assicuri gli equilibri della finanza pubblica. Detto ciò, rimane comunque indubbio l'ampliamento dei confini della sostituzione statale ex art. 120 Cost.: ampliamento che nasce dal combinato disposto della pronuncia in commento e di altre successive. Facciamo un esempio: la sentenza n. 198 del 2012 respinge le censure di incostituzionalità di un provvedimento legislativo statale che, in nome della *stabilizzazione finanziaria*, impone alle Regioni la riduzione del numero di Consiglieri e Assessori, la decurtazione degli emolumenti spettanti ai primi ed il passaggio ad un sistema previdenziale contributivo, l'istituzione di un Collegio dei revisori dei conti che operi in raccordo con le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti<sup>7</sup>. La normativa statale, in caso di inottemperanza regionale, non prevede espressamente una sostituzione ex art. 120 Cost.,

---

<sup>7</sup> Art. 14 del D.l. 13.8.2011 n. 138.

ipotizzabile tuttavia proprio in forza dei commi 14 e 15 dell'art. 20 del precedente d.l. n. 98/2011 (scrutinati dalla Corte con la pronuncia in commento): se così è, l'intervento statale potrà a) supplire al mancato esercizio di competenze regionali statutarie e/o legislative (sostituzione dunque estesa all'ambito di tutte le competenze regionali: legislative, amministrative, statutarie); b) ovviare ad una inesatta attuazione regionale delle prescrizioni statali, integrando e/o sostituendo l'atto regionale con quello statale (sostituzione che annulla o abroga leggi e atti amministrativi regionali<sup>8</sup>); c) ricavare il proprio presupposto d'intervento anche da una pronuncia della Corte, il cui effetto è quello di rendere dovuta una certa attività per le Regioni e, in difetto, consentire la supplenza statale (la sentenza del giudice costituzionale come base legale che impone l'*an* dell'attività, normativa o amministrativa, dell'ente regionale)<sup>9</sup>.

3. Detto ciò, merita una autonoma riflessione la disposizione di legge – sindacata dalla pronuncia in commento - che parla di “*esecuzione*” delle decisioni della Corte costituzionale, alla quale sarebbero tenute le singole Regioni al fine di assicurare gli equilibri di bilancio (e siamo al secondo motivo di interesse della decisione).

Il profilo dell'attuazione coattiva delle decisioni giurisdizionali riceve una autonoma disciplina di diritto positivo a seconda dei diversi settori dell'ordinamento nel quale trova collocazione. E si tratta di un tema rilevante, prima ancora che sul piano dogmatico, su quello della teoria generale del processo anche perché interseca un istituto, come quello del giudicato, oggetto di raffinate riflessioni dottrinali<sup>10</sup>. Con riferimento al processo costituzionale, le questioni legate al giudicato formale e sostanziale delle decisioni della Corte sono state affrontate e approfondite dagli studiosi<sup>11</sup>; mentre, come noto, manca una regola di diritto positivo che governi

---

8

Ho affrontato il profilo in C. MAINARDIS, *cit.*, 227 ss.

<sup>9</sup> La materia è stata poi in parte ridisciplinata (con una differente scelta di politica istituzionale da parte dello Stato) dall'art. 2 del D.l. 10.10.2012 n. n. 174 (in attesa di conversione, nel mentre si scrivono queste righe) che ha condizionato l'erogazione di parte dei trasferimenti erariali all'adempimento, da parte regionale e “*con le modalità previste dal proprio ordinamento*”, delle prescrizioni richiamate nel testo. Ai nostri fini, tuttavia, il discorso condotto nel testo perde forse di attualità, ma non di fondamento e potrà riguardare in futuro fattispecie normative diverse.

<sup>10</sup>

Gli argomenti evocati nel testo sono oggetto di una bibliografia sterminata. Per un primo accenno, sul giudicato (civile) vedi S. MENCHINI, voce *Regiudicata civile*, *Dig.Disc.Pubb.*; mentre sull'esecuzione forzata in generale, A. BONSIGNORI, voce *Esecuzione forzata in genere*, *Enc. Dir.*

<sup>11</sup>

Vedi soprattutto F. DAL CANTO, *Il giudicato costituzionale nel giudizio sulle leggi*, Torino, 2002.

l'attuazione, in forma coattiva, delle medesime pronunce<sup>12</sup>.

La lacuna, secondo una prospettiva dottrinale, non sarebbe in realtà tale: il giudice costituzionale, per un verso, è munito di attribuzioni che non hanno pari nell'ordinamento, ovvero annullare le leggi e decidere, interpretandole, sulle regole di condotta degli altri poteri dello Stato; per l'altro, un tale potere trova bilanciamento nell'assenza, appunto, di mezzi coattivi in capo alla Corte che assicurino l'attuazione delle decisioni assunte. La forza giuridica delle pronunce costituzionali finisce dunque con il poggiare sulla correttezza delle soluzioni adottate e sulla persuasività degli argomenti profusi, che ne assicurano il rispetto da parte degli altri poteri dello Stato<sup>13</sup>.

Il problema non trova peraltro una soluzione comune a tutti gli ordinamenti che prevedono un sistema accentrato di giustizia costituzionale. La legge di disciplina del *Bundesverfassungsgericht*, ad esempio, stabilisce espressamente che il Tribunale costituzionale federale, nella pronuncia di una determinata decisione, possa al contempo individuare il soggetto chiamato ad eseguirla e, in singoli casi, regolare forma e modalità dell'esecuzione<sup>14</sup>: nonostante le perplessità di parte della dottrina<sup>15</sup> la giurisprudenza ha precisato poi che si tratta di statuizioni assunte anche d'ufficio, con le quali impartire istruzioni più o meno dettagliate sull'esecuzione e indicare i rimedi giuridici avverso i singoli atti esecutivi<sup>16</sup>. Certo, si tratta di statuizioni rispetto

---

<sup>12</sup>

Vedi le considerazioni, *de iure condendo*, di A. LOIODICE, *Profili di un'eventuale esecuzione del giudicato costituzionale*, in AA.VV., *Giudizio a quo e promovimento del processo costituzionale*, Milano, 1990, 197 ss.

<sup>13</sup> R. BIN, *L'ultima fortezza*, Milano 1996, 163 ss., muovendo dalla riflessione di Hamilton sul potere giudiziario come "*the weakest branch*" dell'ordinamento.

<sup>14</sup> BVerfGG, 12.3.1951, § 35.

<sup>15</sup>

Cfr. soprattutto R. HERZOG, *Die Vollstreckung von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Der Staat*, 1965, 37 ss., il quale giudicava la questione di limitato rilievo pratico (anche in prospettiva futura) ma di rilevante spessore teorico, ponendosi però il problema di un'interpretazione che rendesse compatibile il § 35 BVerfGG con il quadro costituzionale di riferimento: escludendo pertanto un'esegesi della norma nel senso di ipotizzare invasioni di campo del BVerfG nella sfera di competenza di altri organi costituzionali. Diversa pare invece la ricostruzione del BVerfG (BVerfGE, 6, 300), che ragiona di un'esecuzione lasciata alla disciplina del BVerfG (il quale è "*Herr der Vollstreckung*": padrone – o signore – dell'esecuzione) in qualità di "custode della Costituzione", con i corollari che si diranno alla nota successiva.

<sup>16</sup>

Ad es. BVerfGE, 6, 300 (ma anche 29, 312; 35, 382) che precisa ulteriormente i contenuti normativi della disposizione, osservando come: i) i provvedimenti del BVerfG possano essere adottati anche dopo il pronunciamento della sentenza di merito, qualora si rendano necessarie precise istruzioni per la sua attuazione; ii) le statuizioni possano assumere il contenuto più vario a seconda delle circostanze concrete all'esame del BVerfG e degli organi costituzionali, degli uffici o delle persone alle quali si rivolge la pronuncia (contra R.

alle quali il giudice costituzionale deve fare affidamento, come massima autorità giudiziaria, sulla pronta ed esatta collaborazione di altri organi ed autorità amministrative incaricate dell'esecuzione<sup>17</sup>: e tuttavia è evidente come le decisioni adottate dal giudice costituzionale tedesco possano munirsi così di regole giuridiche in grado di assicurarne una diretta attuazione.

D'altra parte il parallelo tra i due ordinamenti deve tenere conto delle differenze in ordine alle competenze del *Bundesverfassungsgericht* da un lato, e della Corte costituzionale italiana dall'altro: con il primo chiamato a giudizi – si pensi soprattutto al caso della *Verfassungsbeschwerde*<sup>18</sup> – la cui tipologia sembra “evocare” una necessaria disciplina esecutiva al fine di affiancare, alla categoria dell'efficacia giuridica, quella dell'effettività. Così non è invece per la nostra Corte, tenendo a mente che il modello è stato concepito con riferimento soprattutto al sindacato di legittimità costituzionale delle leggi: laddove una pronuncia di accoglimento comporta l'annullamento della norma impugnata e, se resa in un giudizio in via principale, si risolve nella determinazione – implicita - della regola sulla competenza legislativa tra Stato e Regioni; se resa in un giudizio in via incidentale, rimanda invece al giudicato sostanziale del processo *a quo* per ogni definizione delle situazioni giuridiche soggettive coinvolte. Nell'uno e nell'altro caso, tuttavia, le esigenze di un'esecuzione coattiva appaiono sfumare; mentre l'eventuale violazione del giudicato costituzionale ad opera del legislatore – statale o regionale – costituisce autonomo vizio da far valere, però, in un nuovo giudizio.

Fermo quanto osservato, è però vero che, alla luce della sentenza annotata, trovi oggi configurazione un rimedio giuridico alla mancata “esecuzione” di determinate pronunce della Corte costituzionale: ovvero, la sostituzione statale *ex art. 120 comma 2 Cost.* (seppure alle condizioni e con i limiti di cui si è detto in precedenza). Il che determina, a ben guardare, che una categoria di decisioni costituzionali godano di un regime giuridico differenziato rispetto a tutte le altre: dal momento che risultano munite di una disciplina capace di garantirne l'attuazione in via coattiva. Il

---

HERZOG, *cit.*, 39 ss., il quale ritiene che le prescrizioni del BVerfG debbano mantenersi entro le vigenti disposizioni di legge sulle procedure esecutive nei singoli settori dell'ordinamento); iii) le prescrizioni ai sensi del § 35 *cit.* possano seguire decisioni di qualunque natura (di condanna, ma anche di accertamento; in senso conforme, R. HERZOG, *op. ult. cit.*).

<sup>17</sup> BVerfGE, 6, 300.

<sup>18</sup>

Vedi anche, e ad es., BVerfG, *Beschluss vom 30.9.2004*, 1BvR1418/04, che, in materia di diritti reali, ordina all'ufficio del catasto competente per territorio, ai sensi del § 35 BVerfGG, l'iscrizione di un divieto di disposizione negoziale di un bene immobile.



discorso va ovviamente calato nel contesto giuridico che ci occupa: l'attuazione coattiva è affidata allo Stato attraverso l'adozione di atti giuridici in sostituzione di quelli omessi dalla Regione; l'"esecuzione" consisterà dunque nella modifica della realtà giuridica (non materiale), anche attraverso la nomina, se necessario, di un commissario *ad acta* – in parallelo, ad esempio, a quanto accade nel processo amministrativo con il giudizio di ottemperanza -; alla Regione spetterà comunque una tutela giurisdizionale – una sorta di opposizione all'esecuzione o agli atti esecutivi, prendendo questa volta a prestito il linguaggio processualciviltistico – qualora ritenga non sussistere i presupposti dell'intervento statale, o qualora gli atti adottati eccedano il fine perseguito.

E proprio sul discrimine tra fattispecie legittimanti e non legittimanti l'esercizio del potere statale è lecito immaginare che potranno sorgere divergenze interpretative tra Stato e Regioni.

*Vi sono più cose in cielo e in terra di quante non ne sogni la tua filosofia*: e ciò è vero anche in ambito giuridico, poiché la varietà del reale supera sempre la capacità dell'interprete di prevedere i casi concreti. Ed è pertanto inutile, in questa sede, tentare di preconizzare *quali* siano le fattispecie che, in relazione ad una pronuncia della Corte costituzionale, impongano un obbligo di *facere* in capo ad una Regione tale per cui l'eventuale violazione comporti una lesione degli equilibri finanziari e, di conseguenza, dei diritti civili e sociali o dell'unità economica dell'ordinamento: giustificando, pertanto, una supplenza statale ai sensi dell'art.120 comma 2 Cost.

Ciò che va rimarcato, piuttosto, sono le coordinate di un'esegesi che a me pare persuasiva: per cui lo Stato non ha a disposizione un'alternativa al ricorso giurisdizionale per far valere qualsivoglia violazione del giudicato costituzionale; bensì un potere di vigilanza e, se del caso, di supplenza, sulle attività e sugli atti regionali necessari poiché idonei a modificare la situazione giuridica nel senso stabilito dalla decisione costituzionale.

4. Qualche osservazione in chiusura. Alla luce della pronuncia commentata si accentua la configurazione del potere statale ex art. 120 comma 2 Cost. come rimedio "*straordinario*", destinato ad assumere svariati contenuti proprio perché idoneo a fronteggiare situazioni di emergenza istituzionale. Da questo punto di vista è sempre più evidente la somiglianza con istituti presenti in altri ordinamenti e rivolti parimenti ad assicurare, in contrapposizione alle autonomie territoriali, valori unitari

avvertiti come fondamentali: e il riferimento va in particolare al potere di coazione federale (*Bundeszwang*), previsto dall'art. 37 GG<sup>19</sup>. La similitudine tra i due istituti sembra oggi reggere quanto all'oggetto della vigilanza da parte del potere centrale, ai contenuti dei provvedimenti adottabili e ai presupposti di intervento<sup>20</sup>: tanto è vero che nella dottrina tedesca si è espressamente teorizzato che anche una sentenza del BVerfG possa prevedere quegli "obblighi federali" in capo ad un *Land* il cui inadempimento giustifica l'intervento del *Bund*<sup>21</sup> (proprio come afferma ora il nostro giudice costituzionale con riferimento al potere ex art. 120 comma 2 Cost.). Certo, il parallelo tra i due istituti va adeguatamente circoscritto, alla luce di un diverso contesto normativo e, soprattutto, di una storia costituzionale profondamente diversa<sup>22</sup>: ciò detto, è però innegabile che la *ratio* del potere sostitutivo straordinario appaia sempre più vicina a quella dell'esecuzione federale, propria dell'ordinamento tedesco.

Vero tutto ciò, e tenendo ferma l'impostazione che la Corte ha assunto con la pronuncia commentata, pare allora coerente fare un passo in là ed ipotizzare che un inadempimento regionale nell'attuazione di qualsivoglia sentenza della Corte legittimi l'intervento sostitutivo statale (qualora ovviamente risultino pregiudicati gli interessi unitari previsti dalla norma costituzionale). Non vi sono infatti validi argomenti per introdurre una gerarchia tra i valori enunciati dall'art. 120 comma 2 Cost., assegnando un regime privilegiato all'unità economica dell'ordinamento e alla tutela dei diritti fondamentali qualora compromessi da squilibri di bilancio. Anzi, a ben guardare, così argomentando più che una gerarchia tra gli interessi menzionati in Costituzione si introdurrebbe una gerarchia tra le fattispecie lesive dei medesimi interessi: il che appare ancor meno convincente. Al contrario, a prescindere dalla competenze regionali in gioco (e da quelle statali violate), qualunque inadempimento nell'attuazione di una sentenza della Corte il cui risultato sia una compromissione della sicurezza e incolumità pubblica, dell'unità giuridica o economica dell'ordinamento o, infine, dei livelli essenziali dei diritti civili e sociali può legittimare

---

<sup>19</sup> Art. 37 GG: "Se un *Land* non adempie agli obblighi federali che gli incombono in base alla presente Legge fondamentale o ad un'altra legge federale, il Governo federale, con l'assenso del Bundesrat, può prendere le misure necessarie per costringere coattivamente il *Land* all'adempimento dei suoi doveri. Per far valere la coazione il Governo federale, o il suo incaricato, ha il diritto di inviare direttive a tutti i Länder ed alle loro autorità".

<sup>20</sup>

Sinteticamente, H.D. JARASS, B. PIEROTH, *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, München 2009, Art. 37.

<sup>21</sup>

K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, I, 1984, 715.

<sup>22</sup> A cui accenno in C. MAINARDIS, *cit.*, 217 ss.

un intervento sostitutivo da parte dello Stato ai sensi dell'art. 120 comma 2 Cost. Salva ovviamente la possibilità per la Regione di ricorrere al giudice costituzionale a tutela della propria autonomia, rimanendo alla Corte l'ultima parola sulla sussistenza di una reale "emergenza istituzionale" tale da comprimere in maniera così significativa le attribuzioni regionali.

Con un'annotazione finale. Come si è già provato ad argomentare<sup>23</sup>, proprio la natura di rimedio straordinario riconosciuta al potere statale sembra rendere incoerente la previsione di una base legale sostanziale che, di volta in volta, ne preveda l'esercizio: se la *ratio* dell'istituto è quella di costituire l'ultimo baluardo a tutela di interessi essenziali per la comunità nazionale non sembra accorto subordinarne il ricorso all'avvedutezza del legislatore statale, chiamato a individuare tutte le possibili ipotesi di compromissione dei valori enunciati dalla norma costituzionale. Il combinato disposto del comma 2 dell'art. 120 Cost. e dell'art. 8 della L. n. 131/2003 (che disciplina il procedimento di sostituzione, con congrue garanzie per l'ente territoriale) appare una base legale sufficiente per l'esercizio, da parte statale, del potere così disciplinato: salvo ovviamente un controllo rigoroso da parte del giudice costituzionale sui presupposti di intervento, a garanzia dell'autonomia regionale.

---

<sup>23</sup>

Tesi che ho già provato ad argomentare in C. MAINARDIS, *cit.*, 250 ss.